

Justitieombudsmannen
Per Lennerbrant

Datum 2023-12-14
Dnr R 91-2023

1 (6)

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
Enheten för domstols- och åklagarfrågor
103 33 Stockholm

Yttrande över slutbetänkandet Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2 (SOU 2023:60)

(Ju2023/02265)

Riksdagens ombudsmän (JO) har bjudits in att lämna synpunkter på slutbetänkandet. Utifrån de aspekter som JO i första hand har att beakta vill jag föra fram följande.

Inledning

Jag vill inledningsvis hänvisa till mitt remissvar över delbetänkandet, SOU 2022:52 (se JO:s dnr R 84-2022). De allmänna utgångspunkterna för användning av preventiva tvångsmedel och de principiella synpunkter som jag förde fram då är fortfarande aktuella.

Jag uttalade bl.a. att det i ett fritt och öppet samhälle måste krävas utomordentligt starka skäl för att brottsutredande myndigheter i hemlighet ska få övervaka enskilda utan att något brott har begåtts. Med det sagt är jag givetvis medveten om den grova brottslighet med kopplingar till kriminella nätverk som i dag förekommer. Samhället måste motverka denna brottslighet och jag tvivlar inte på att användning av preventiva tvångsmedel kan ha en positiv effekt för det ändamålet.

Ett utökat tillämpningsområde för preventiva tvångsmedel innebär dock att riskerna för intrång i enskildas personliga integritet ökar. Detta kan vara godtagbart under förutsättning att behovet är tillräckligt starkt och att åtgärderna förväntas bli effektiva. Behovet och nyttan av de åtgärder som föreslås måste alltid stå i proportion till det intrång som de medför.

I remissvaret över delbetänkandet förde jag fram kritiska synpunkter med anledning av brister i analysen av bl.a. behoven och integritetsriskerna med de föreslagna åtgärderna. De brottsutredande myndigheternas egen uppfattning om behovet av ett utökat tillämpningsområde för hemliga tvångsmedel har även i slutbetänkandet fått väga tungt. Samtidigt kan jag konstatera att utredningen denna

gång på ett mer utförligt sätt redovisat en analys av förslagets effekter för den personliga integriteten.

En utgångspunkt vid min granskning av förslagen i slutbetänkandet har varit att riksdagen ställt sig bakom propositionen Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott (prop. 2022/23:126), där förslagen i delbetänkandet behandlades.

Preventiva tvångsmedel kan inte användas för att på ett mer allmänt plan bedriva undersökningar

I den redovisade behovsargumentationen anges på flera ställen att en preventiv tvångsåtgärd hade varit ändamålsenlig för att bekräfta eller avfärda en hypotes om brottsplaner. Det finns därför skäl att understryka att en åtgärd enligt preventivlagen får beslutas endast om den är av synnerlig vikt för att förhindra viss brottslig verksamhet, alltså inte för att på ett mer allmänt plan bedriva undersökningar om misstänkt brottslighet.

Brottskatalogen i inhämtningslagen

Innebörden av punkterna 1–7 i föreslagna 2 a § är att ett antal former av framför allt grova ekonomiska brott och grova smuglingsbrott självständigt ska kunna läggas till grund för beslut enligt inhämtningslagen.

Inhämtningslagen kan för närvarande tillämpas på brott som har ett minimistraff om fängelse i två år och vissa särskilt angivna brott som betecknas som samhällsfarliga, i huvudsak brott inom Säkerhetspolisens ansvarsområde. Brotten som omfattas av förslaget har ett minimistraff på fängelse i sex månader, med undantag för inbrottsstöld där minimistraffet är ett år. Förslaget får mot den bakgrunden anses innebära ett betydande avsteg i förhållande till den nu gällande regleringen.

EU-domstolen har ett flertal gånger uttalat att tillgång till lagrade trafik- och lokaliseringssuppgifter är ett långtgående och synnerligen allvarligt ingrepp i de berörda personernas grundläggande rättigheter. Domstolen har uttalat att sådana uppgifter kan avslöja information om ett stort antal aspekter av de berörda personernas privatliv och sammantaget göra det möjligt att dra mycket precisa slutsatser om det. (Se betänkandet s. 162 med där gjorda hänvisningar.)

Med hänsyn till inhämtningslagens integritetskänsliga natur anser jag att det måste krävas mycket starka skäl för att utöka brottskatalogen i inhämtningslagen på det föreslagna viset. Enligt min mening har utredningen inte presenterat tillräckliga skäl för förslaget i denna del. Utredningen för visserligen fram att staten genom att bekämpa den ekonomiska brottsligheten effektivt kan motverka även den organiserade brottsligheten i stort. Jag är trots det tveksam till om den brottslighet som förslaget tar sikte på är av sådan samhällsfarlig karaktär som inhämtningslagen bör användas för.

Jag ser även en risk att det utvidgade tillämpningsområdet kan komma i konflikt med EU-rätten och särskilt de krav som EU-domstolen har ställt upp avseende bl.a. att det ska vara fråga om allvarlig eller grov brottslighet för att lagrade trafik- och lokaliseringssuppgifter ska få inhämtas.

Sammanfattningsvis behöver lagförslaget analyseras ytterligare innan det kan läggas till grund för lagstiftning.

En tidsbegränsning bör i vart fall gälla för den reglering som kan bli aktuell med anledning av betänkandets förslag i denna del, vilket även utredningen föreslagit.

Beslutsordningen i inhämtningslagen

Utredningen föreslår att åklagare vid Åklagarmyndigheten även i fortsättningen ska pröva ansökningar enligt inhämtningslagen och att det även ska gälla inom det nu föreslagna utvidgade tillämpningsområdet.

En begäran om tillgång till lagrade trafik- och lokaliseringssuppgifter ska enligt praxis från EU-domstolen och Europadomstolen prövas av en domstol eller en oberoende myndighet. Efter att den nuvarande svenska beslutsordningen inrättades 2019 har ny praxis kommit från EU-domstolen. I det s.k. Prokuratuur-målet har domstolen utvecklat vad som innefattas i kravet på att en begäran om tillgång till lagrade trafik- och lokaliseringssuppgifter ska prövas av en domstol eller en oberoende myndighet.

Utredningen bedömer att den nuvarande beslutsordningen i inhämtningslagen uppfyller de krav som följer av Sveriges internationella åtaganden. Jag är inte övertygad om att den bedömningen är riktig i alla avseenden. Det behöver göras en mer ingående analys av förslagets förenlighet med kravet på att frågor om inhämtning av uppgifter ska prövas av domstol eller en oberoende myndighet i ljuset av det nämnda avgörandet från EU-domstolen.

Hemlig rumsavlyssning i preventivt syfte

Utredningen föreslår att hemlig rumsavlyssning ska få användas enligt preventivlagen.

Hemlig rumsavlyssning utgör ett särskilt integritetskänsligt tvångsmedel, inte minst när det pågår under en längre tid, och tillstånd för åtgärden får för närvarande endast ges i förundersökningar som rör de allvarligaste brotten. Genom tvångsmedlet kan myndigheterna under alla tider på dygnet avlyssna vad som sägs på en viss plats oberoende av vilka som vistas där. Det finns därför ett behov av ett starkt skydd för den personliga integriteten, vilket får anses gälla särskilt när det är fråga om avlyssning i känsliga miljöer såsom en bostad eller annat permanentboende. Vidare kan mängden överskottsinformation bli omfattande och många gånger även röra personer som över huvud taget inte har något med brottslig verksamhet att göra. Skälen för att skydda tredje man från integritetsintrång blir här särskilt starka.

Tidigare utredningar har funnit att behovet och den förväntade nyttan av preventiv hemlig rumsavlyssning inte vägde upp det förväntade integritetsintrånget, en bedömning som regeringen delade (se prop. 2013/14:237, s. 101). Det måste därför ställas krav på en grundlig analys av de föreslagna lagändringarna och en utförligare motivering till varför åtgärden nu bedöms vara proportionerlig.

Mot bakgrund av tvångsmedlets integritetskänsliga natur måste det krävas mycket starka skäl för att det ska få användas i preventivt syfte. På det föreliggande underlaget kan jag inte ställa mig bakom förslaget i den här delen.

Husrannsakan och undersökning på annat ställe i preventivt syfte

Utredningen föreslår att husrannsakan och undersökning på annat ställe ska få användas för att söka efter föremål som kan användas för att utföra en genomsökning på distans eller för att utröna omständigheter som kan ha betydelse för att förhindra viss brottslig verksamhet.

Till skillnad från övriga åtgärder enligt lagen ger det nu aktuella förslaget möjlighet att vidta en tvångsåtgärd som endast medelbart kan förhindra brott. En sådan ordning skulle ge möjligheter till tvångsmedelsanvändning mot enskilda på ett sätt som jag anser inte är acceptabelt. De ändamål som den föreslagna åtgärden ska få användas för ser jag som svårörensbara med det grundläggande kravet på att åtgärden ska vara av synnerlig vikt för att förhindra brottslig verksamhet. Av dessa skäl avstyrker jag förslaget. För att åtgärderna ska kunna vara godtagbara måste ändamålet tydligt vara att förhindra brottslig verksamhet.

Jag vill utöver detta säga följande.

Utredningen konstaterar att en husrannsakan enligt rättegångsbalken respektive polislagen i många fall genomförs utan att den eller de personer som berörs av åtgärden får kännedom om den, och att en husrannsakan enligt preventivlagen inte nödvändigtvis skulle vara ”hemligare” än om åtgärden vidtas med stöd av de andra regelverken.

Den grundläggande frågan handlar dock om under vilka förutsättningar staten ska få vidta en åtgärd som innebär en begränsning av en rättighet som skyddas i grundlag. En husrannsakan enligt rättegångsbalken görs som huvudregel antingen hos den som är skäligen misstänkt för brottet eller på en plats där det finns mycket goda skäl att tro att det eftersökta kommer att hittas. Detta utgör en godtagbar avvägning mellan motstående intressen.

Husrannsakan och undersökning på annat ställe i preventivt syfte kan utgöra, även om det sker med ett godtagbart ändamål, ett synnerligen långtgående intrång i den personliga integriteten, särskilt när åtgärden vidtas i en bostad som ofta är en mycket känslig plats i integritetshänseende. Med beaktande av de låga krav som ställs för en åtgärd enligt 1 § preventivlagen ser jag en risk för att den praktiska tillämpningen kan uppfattas som ett utslag av trakasseri eller otillbörlig kontroll

från statens sida, utöver den betydande kränkning som undersökningen kan medföra för den enskilde.

Med beaktande av vilka brott som numera ingår i brottskatalogen är den föreslagna möjligheten till husrannsakan och undersökning på annat ställe i preventivt syfte alltför långtgående för att kunna godtas.

Även det nu sagda gör att jag avstyrker förslaget i denna del.

Interimistiska beslut

Utredningen föreslår att åklagare ska få fatta interimistiska beslut om hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans i preventivt syfte.

Som framhålls i slutbetänkandet är domstolsprövningen en garant för att säkerställa att det upprätthålls en rimlig balans mellan intresset av brottsbekämpning och skyddet för grundläggande fri- och rättigheter i det enskilda fallet. Befogenheter för åklagare att fatta interimistiska beslut på förslaget vis bör som utredningen framhåller endast förekomma om starka skäl talar för det.

I betänkandet presenteras inte något underlag som visar hur ofta avlyssningsmöjligheter går om intet på grund av dröjsmål i tillståndsprocessen. Det förs inte heller någon diskussion om hur domstolarna skulle kunna stärkas, för att på ett bättre sätt kunna tillgodose behovet av en skyndsam handläggning av framställningar om tillstånd till aktuella hemliga tvångsmedel. Det som talar mot att åklagare ges en interimistisk beslutanderätt avseende dessa tvångsmedel lyfts inte heller på ett tillfredsställande sätt. Dessa aspekter bör belysas i den fortsatta beredningen.

Under alla omständigheter vill jag föra fram att om regeringen väljer att gå vidare med förslaget i denna del är det viktigt att Åklagarmyndighetens hantering av interimistiska åtgärder följs upp och utvärderas (se t.ex. Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens uttalande om handläggningen av ett tvångsmedelsärende vid Riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet från den 20 september 2023, dnr 154–2022).

Användningen av överskottsinformation bör följas upp och utvärderas

Utredningen föreslår att överskottsinformation som har kommit fram vid inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen ska få användas för ett annat ändamål än det som har legat till grund för tillståndet utan särskilda begränsningar. De föreslagna ändringarna motsvarar 27 kap. 23 a § rättegångsbalken och 12 § preventivlagen med den skillnaden att det inte är åklagare utan den verkställande myndigheten som beslutar om användning av överskottsinformation.

Innan tillstånd till användning av överskottsinformation meddelas ska dock en prövning göras om användningen är förenlig med proportionalitetsprincipen. Vid

en proportionalitetsbedömning finns det alltid ett utrymme för skilda uppfattningar och frågan kan inte sällan bedömas på olika sätt.

Jag kan konstatera att med den föreslagna ordningen kommer åklagare att hantera överskottsinformation enligt rättegångsbalken och preventivlagen medan Tullverket, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen kommer hantera överskottsinformation enligt inhämtningslagen.

Det är angeläget att de brottsbekämpande myndigheterna hanterar och bedömer överskottsinformation på ett likartat sätt. Frågan om användningen av överskottsinformation bör därför följas upp och utvärderas.

Avslutande synpunkter

Det har på kort tid remitterats en rad olika lagförslag som berör hemliga tvångsmedel. Inte sällan är förslagen omfattande och komplicerade.

Jag kan konstatera att svarstiden för denna remiss är kortare än vad som är brukligt. Något sakligt skäl för det framgår inte av det remitterade underlaget. Mot bakgrund av förslagets komplexitet och de begränsningar som de medför av den personliga integriteten, ser jag en risk att remissinstanserna inte förmår göra den grundliga analys som är motiverad. Det är naturligtvis otillfredsställande.

I likhet med vad jag gjort i tidigare remissvar vill jag återigen framhålla vikten av att lagstiftaren anlägger en helhetssyn på den frågeställning som behandlas och att inte minst de samlade och långsiktiga konsekvenserna ges tillräcklig tyngd.

Jag har tidigare påtalat vikten av att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har tillräckliga resurser vid tillsynen över användning av hemliga tvångsmedel. Den synpunkten gör sig gällande även nu.

Inför upprättandet av detta yttrande har jag samrått med justitieombudsmannen Katarina Pålsson som har tillsyn över de allmänna domstolarna.

Yttrandet har beslutats av JO Per Lennerbrant. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättsakkunniga Leo Nilsson Nannini har föredragit ärendet och byråchefen Stefan Nyman har deltagit i beredningen.